

На правах рукописи

**УЧАЕВА ЕКАТЕРИНА НИКОЛАЕВНА**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ  
ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И  
ПРАКТИКИ**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Казань – 2012

Работа выполнена в ФГБОУ ВПО «Марийский государственный университет»  
Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Михеева Татьяна Николаевна**

Официальные оппоненты:

**Зазнаев Олег Иванович**, доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», зав. кафедрой

**Вайман Аркадий Борисович**, кандидат юридических наук, Казанский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», старший преподаватель

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова»**

Защита состоится «27» апреля 2012 г. в 11 часов на заседании объединенного диссертационного совета ДМ 212.081.26 при ФГБОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета (г.Казань, ул. Кремлевская, 18).

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского федерального университета <http://www.ksu.ru>

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2012 г.

Ученый секретарь объединенного  
диссертационного совета, кандидат  
юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

## Общая характеристика диссертационного исследования

**Актуальность темы исследования.** Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года впервые закрепила положение о создании в Российской Федерации местного самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти. Таким образом, было положено начало формированию в Российской Федерации нового уровня публичной власти, основной задачей которого является решение вопросов местного значения исходя из интересов местного населения. В развитие данных положений Конституции Российской Федерации был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, затем Российская Федерация ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления<sup>2</sup>, на федеральном и региональном уровнях была проведена большая работа по формированию правовой базы функционирования эффективной системы местного самоуправления.

Как известно, осуществление любой публичной власти требует определенных финансовых затрат. Система органов местного самоуправления, замышлявшаяся авторами Конституции Российской Федерации 1993 года как независимый уровень публичной власти, соответственно, должна была располагать финансовыми ресурсами, необходимыми для покрытия расходов, связанных с осуществлением этой публичной власти. Однако, провозгласив создание местного самоуправления и возложив на него полномочия по решению вопросов местного значения, а также осуществление отдельных государственных полномочий, федеральный законодатель практически ничего не сделал для того, чтобы местное население и формируемые им органы местного самоуправления получили реальные источники средств, необходимых для финансирования осуществления этих полномочий. Именно это и послужило причиной того, что реально в настоящее время полноценная система местного самоуправления в Российской Федерации не состоялась.

Лишенные собственных источников финансовых ресурсов, органы местного самоуправления оказались в полной зависимости от органов государственной власти, в первую очередь, от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, различные виды финансовой помощи со стороны которых, являлись основным источником формирования доходной части местных бюджетов. Более того, невозможность формирования местных бюджетов сельских округов и небольших городов привела к ликвидации местного самоуправления на соответствующем уровне и формированию в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506 (утратил силу).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

большинстве субъектов Российской Федерации одноуровневой системы организации местного самоуправления, при которой местное самоуправление осуществляется только на уровне районов и крупных городов (так называемых городов подчинения субъектов Российской Федерации). Подобное положение вещей извратило саму суть местного самоуправления, поскольку вместо приближения уровня принятия решений по вопросам местного значения к населению такая система, наоборот, отдалила органы местного самоуправления от населения, и ряд вопросов сугубо местного значения стал решаться на неоправданно высоком уровне публичной власти.

Отчасти эти проблемы были решены в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В ходе разработки законопроекта вопросы финансового обеспечения осуществления местного самоуправления занимали ключевое положение. Именно, исходя из необходимости обеспечения самостоятельности местных бюджетов, произведено определение перечня вопросов местного значения для различных уровней местного самоуправления. Однако, по мнению автора, при дальнейшей реализации положений названного Федерального закона возник ряд существенных проблем, связанных с правовым регулированием местных финансов.

Несмотря на определенный прогресс в методах регулирования местных бюджетов, в настоящий момент их состояние создает искаженные стимулы для проведения эффективной экономической политики на муниципальном уровне. Созданная за годы реформ институциональная база местного самоуправления не сформировала адекватного механизма реализации конституционных гарантий его финансовой самостоятельности и независимости. Правовая база муниципальных финансов в отдельных аспектах отличается неполнотой и ограниченностью, в других - неопределенностью. Кроме того, централизация устойчивых и наиболее контролируемых налогов на федеральном и региональном уровнях власти, растущая зависимость местных органов власти от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, незавершенность процесса разграничения расходных полномочий между уровнями публичной власти еще больше обостряют проблемы финансового обеспечения местного самоуправления в Российской Федерации.

Только последовательная научно обоснованная реализация конституционных принципов и гарантий финансовой независимости местного самоуправления, позволят этому важному институту приблизить уровень принятия решений по вопросам местного значения к населению.

Всё вышесказанное и определяет актуальность диссертационного исследования, в котором предложены новые подходы к решению проблем правовой регламентации вопросов экономического обеспечения

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

муниципальных образований, вопроса повышения доходов местных бюджетов в современных условиях в России.

**Степень научной разработанности проблемы.** Проблема правового регулирования финансовой основы местного самоуправления получила в отечественной научной литературе достаточно подробное освещение. При этом необходимо отметить, что повышенный интерес к данной проблеме возникал дважды. Первый период приходится на конец XIX - начало XX века. Все теоретические предложения по вопросам совершенствования финансовой основы местного самоуправления опирались на анализ действующего российского и зарубежного законодательства по вопросам формирования доходов местных бюджетов. К наиболее интересным работам, написанным в период земства, по мнению автора, можно отнести работы Б.Б. Веселовского «Земство и его новое устройство»<sup>4</sup>, М.А. Сиринова «Местные финансы»<sup>5</sup>, В.Н. Твердохлебова «Местные финансы»<sup>6</sup> и В.Н. Трутовского «Современное земство»<sup>7</sup>.

Наиболее интересным исследованием по вопросам финансовой основы местного самоуправления, подготовленным в период НЭПа, является работа Л.А. Велихова «Основы городского хозяйства»<sup>8</sup>. Несмотря на то, что данная работа носит достаточно специфический характер и посвящена комплексу вопросов, связанных с организацией управления городом, вопросы финансовой основы местного самоуправления получили в ней широкое и комплексное освещение. При этом основное внимание уделяется вопросам правового регулирования формирования доходов местных бюджетов и вопросам местного налогообложения.

В дальнейшем, данные вопросы потеряли актуальность и практически до начала 90-х годов XX века в отечественной научной литературе не рассматривались.

В начале 90-х годов XX века интерес к финансовой основе местного самоуправления вновь повысился. Связано это с предпринимавшимися в этот период мерами по формированию в СССР, а затем и в России эффективной системы местного самоуправления. Данный период продолжается до настоящего времени. Основными вопросами, которым посвящены исследования, выполненные в этот период, являются вопросы формирования доходов местных бюджетов и межбюджетные отношения в части, затрагивающей местные бюджеты. Кроме того, подготовлен ряд работ по вопросам, связанным с финансовой основой местного самоуправления. К таким работам следует отнести монографии В.М. Зуева и С.С. Кузнецова «Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации:

<sup>4</sup> Веселовский, Б.Б. Земство и его новое устройство. 1917. / Б.Б. Веселовский. [Электронный ресурс] Режим доступа <http://bujet.ru>

<sup>5</sup> Сиринов, М.А. Местные финансы. 1926. / М.А. Сиринов. [Электронный ресурс] Режим доступа <http://bujet.ru>

<sup>6</sup> Твердохлебов, В.Н. Местные финансы. 1927. / В.Н. Твердохлебов. [Электронный ресурс] Режим доступа <http://mestbudyet.ru>

<sup>7</sup> Трутовский, В.Н. Современное земство. 1914. / В.Н. Трутовский. [Электронный ресурс] Режим доступа <http://bujet.ru>

<sup>8</sup> Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства / Л.А. Велихов. – М.: Юрист, 1996. – 189 с.

правовой аспект»<sup>9</sup>, Л.Л. Игониной «Муниципальные финансы»<sup>10</sup>, Ю.А. Крохиной «Город как субъект финансового права»<sup>11</sup>, В.Г. Панскова «Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>12</sup>, Н.Л. Пешина «Муниципальная финансовая система Российской Федерации»<sup>13</sup>, А.Д. Селюкова «Финансовое обеспечение местного самоуправления (проблемы правового регулирования)»<sup>14</sup>. Характерной чертой этих работ является их преимущественно описательный характер, а также увлечение вопросами межбюджетных отношений. При этом недостаточное внимание уделяется вопросам правового регулирования местного налогообложения и практически не прорабатываются вопросы правовой регламентации расходования средств местных бюджетов, за исключением проблемы финансирования осуществления органами местного самоуправления отдельных делегированных им государственных полномочий.

В период, последовавший за разработкой и принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», были подготовлены работы А.А. Ежковой «Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления»<sup>15</sup> и А.С. Кузнецова «Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ»<sup>16</sup>. Авторы названных работ проанализировали изменения, произошедшие в связи с принятием Федерального закона 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в правовом регулировании финансовой основы местного самоуправления. Вместе с тем, по мнению автора настоящего исследования, в указанных работах детально не исследованы вопросы совершенствования механизмов расходования средств местных бюджетов, не достаточное внимание уделяется вопросам правового регулирования местного налогообложения, а также совершенствованию правовых оснований предоставления финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации. Большой интерес представляет монография М.А. Якутовой «Механизм правового регулирования межбюджетных отношений государства и

<sup>9</sup> Зуев, В.М. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: Правовой аспект / В.М. Зуев, С.С. Кузнецов. – Томск, 1999. – 67 с.

<sup>10</sup> Игониная, Л.Л. Муниципальные финансы / Л.Л. Игониная. – М.: БЕК, 2003. – 120 с.

<sup>11</sup> Крохина, Ю.А. Город как субъект финансового права / Ю.А. Крохина. – Саратов, 2000. – 45 с.

<sup>12</sup> Пансков, В.Г. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации / В.Г. Пансков. – М.: Юрист, 1998. – 180 с.

<sup>13</sup> Пешин, Н.Л. Муниципальная финансовая система Российской Федерации / Н.Л. Пешин. – М.: НОРМА, 2000. – 120 с.

<sup>14</sup> Селюков, А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления (проблемы правового регулирования) / А.Д. Селюков. – М.: БЕК, 2003. – 189 с.

<sup>15</sup> Ежкова, А.А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления: дис.... канд. юрид. наук / А.А. Ежкова. – М.: МГУ, 2004. – 156 с.

<sup>16</sup> Кузнецов, А.С. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Кузнецов. – М.: МГУ, 2005. – 200 с.

муниципальных образований в Российской Федерации»<sup>17</sup>, посвященная исследованию одной из наиболее актуальных проблем современного российского муниципального права - межбюджетным отношениям между государственным и местным уровнями публичной власти.

К числу интересных работ следует отнести работу А.Н. Швецова «Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля»<sup>18</sup>. В данной работе на основе анализа зарубежного законодательства разработаны предложения по совершенствованию правового регулирования механизмов формирования доходов местных бюджетов в Российской Федерации и оптимизации межбюджетных отношений с участием органов местного самоуправления. Кроме того, большое внимание уделяется проблеме использования муниципального имущества в качестве источника формирования доходов местных бюджетов. Разработка проблематики правового регулирования финансовой основы местного самоуправления представлена в диссертациях В.В. Соловьева<sup>19</sup>, А.Г. Фомина<sup>20</sup>, Э.Д. Соколовой<sup>21</sup>, Д.Д. Дятленко<sup>22</sup> и др.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с правовыми особенностями организации экономического обеспечения муниципальных образований.

**Предметом диссертационного исследования** являются правовые нормы, регулирующие финансовую основу местного самоуправления.

**Цели диссертационного исследования.** Основной целью диссертационного исследования является комплексное и всестороннее изучение вопросов, связанных с проблемами правового регулирования экономического обеспечения муниципальных образований, а также разработка предложений по совершенствованию правовых механизмов финансового обеспечения местного самоуправления, призванного обеспечить создание в Российской Федерации реально действующего местного самоуправления.

**Задачи диссертационного исследования.** Цель диссертационного исследования определила необходимость решения следующих задач, которые отражают общую логику исследования:

- изучить историко-правовые аспекты финансового обеспечения местных органов власти в России;
- исследовать экономическое обеспечение местного самоуправления в зарубежных странах;

<sup>17</sup> Якутова, М.А. Механизм правового регулирования межбюджетных отношений государства и муниципальных образований в Российской Федерации / М.А. Якутова. – М.: МГУ, 2004. – 180 с.

<sup>18</sup> Швецов, А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля / А.Н. Швецов. – М.: БЕК, 2002. – 230 с.

<sup>19</sup> Соловьев, В.В. Финансовая основа местного самоуправления в современном муниципальном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Соловьев. – М.: МГК, 2006. – 208 с.

<sup>20</sup> Фомин, А.Г. Финансовое обеспечение расходных полномочий муниципальных образований / А.Г. Фомин. – Иваново: ГОУ ВПО «Ивановский государственный химико-технологический университет», 2008. – 145 с.

<sup>21</sup> Соколова, Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова. – М.: Юриспруденция, 2009. – 264 с.

<sup>22</sup> Дятленко, Д. Д. Финансовое обеспечение переданных государственных полномочий внутригородским муниципальным образованиям : дис. .канд. эк. наук / Д.Д. Дятленко. – М., 2009. – 146 с.

- на основе анализа действующего законодательства Российской Федерации, выявить элементы, входящие в состав местных финансов;
- проанализировать направления реформирования бюджетной системы страны в части местных бюджетов;
- выявить проблемы межбюджетных отношений в России;
- разработать предложения по расширению полномочий органов местного самоуправления по организации финансирования решения вопросов местного значения, предложения по решению актуальных проблем формирования доходов местных бюджетов, предложения по совершенствованию правового механизма предоставления финансовой помощи местным бюджетам, призванные обеспечить реальную независимость органов местного самоуправления от органов государственной власти; предложения по совершенствованию мер ответственности муниципальных образований за нарушение положений законодательства Российской Федерации о муниципальных заимствованиях.

#### **Теоретическая и методологическая основа исследования.**

Теоретической базой исследования послужили фундаментальные труды российских и зарубежных учёных, касающиеся правовых аспектов экономического обеспечения местного самоуправления, муниципальной практики.

Методологической основой исследования явились принципы диалектической логики - прежние исследования не отрицаются, а учитываются и творчески переосмысливаются. В диссертационной работе используется системный подход к анализу законодательства, регулирующего вопросы формирования доходов местных бюджетов, а также выборочное исследование.

В работе использованы современные общенаучные и частнонаучные методы познания, апробированные практикой и применяемые юридической наукой. В ходе исследования применялись методы анализа и синтеза, конкретно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, системный, теоретико-прогностический и другие современные методы.

**Эмпирическая основа исследования.** В ходе подготовки настоящего исследования диссертантом использовались законодательные акты Российской Федерации, бывших Российской империи и СССР, субъектов Российской Федерации, а также правовые акты муниципальных образований Российской Федерации. Эмпирическую основу диссертационного исследования также составляют сведения, полученные автором из научного материала.

**Научная новизна диссертационного исследования.** Научная новизна обусловлена целями диссертационного исследования и определяется авторским подходом к вопросам, связанным с правовыми проблемами экономического обеспечения муниципальных образований и правовым регулированием экономической основы местного самоуправления в Российской Федерации. В работе автором выявлены причины, поставившие в финансовую зависимость органы власти муниципальных образований от органов государственной власти, а также разработаны предложения по совершенствованию механизмов



правового регулирования местных финансов, призванных обеспечить создание в Российской Федерации реально действующего местного самоуправления.

В диссертационном исследовании сформулирован ряд теоретических положений, практических выводов и рекомендаций, которые **выносятся на защиту**:

1. Историко-правовая ретроспектива становления и развития местных финансов в России выявила причины, которые оказали негативное влияние на финансовое обеспечение муниципальных образований. По мнению автора, такими причинами являются:

- отсутствие четкой регламентации полномочий органов местного самоуправления в части их разделения на вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления;

- формирование местных бюджетов, главным образом, за счет ежегодно устанавливаемых отчислений от федеральных и региональных налогов в силу недостаточности местных налогов.

Эти негативные тенденции, по мнению автора, удалось переломить лишь только в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>23</sup>.

2. Диссертант полагает, что местные финансы в современных условиях занимают центральное место в системе экономических основ местного самоуправления. Составляя наряду с муниципальной собственностью материальную базу муниципального образования, именно финансовые средства, аккумулирующиеся в местных бюджетах, напрямую влияют на жизнеобеспечение населения муниципального образования.

3. Автором обосновывается вывод о том, что контроль за деятельностью участников муниципального бюджетного процесса должен осуществляться на каждой его стадии. В связи с чем, предложено принятие федерального закона, регулирующего механизм проведения проверочных мероприятий в органах местного самоуправления (прежде всего, по заявлениям граждан), контролирующими органами всех уровней, а также предусматривающего меры, применяемые к нарушителям муниципального бюджетного процесса.

4. Автором выявлены пробелы в правовом регулировании казначейской системы исполнения местных бюджетов, а именно:

- недостаточная нормативная проработанность механизма возврата в местный бюджет дебиторской задолженности, образовавшейся в прошлые финансовые годы;

- отсутствие нормативных актов, детально регламентирующих методики работы по сокращению кредиторской задолженности в бюджетной сфере;

---

<sup>23</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

- отсутствие законодательных мер ответственности бюджетных организаций за несвоевременное использование выделенных финансовых ресурсов.

Для восполнения перечисленных правовых пробелов диссертантом обоснована необходимость законодательно закрепить роль органов Федерального казначейства, в том числе при финансовом контроле за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств на всех этапах прохождения средств.

5. Анализ местных налогов выявил тенденцию к их сокращению, что отрицательно влияет на формирование доходной части местных бюджетов. Диссертантом предложены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части дополнительного включения в число местных налогов налога на вмененный доход, что расширит налогооблагаемую базу муниципальных образований и укрепит их бюджеты собственными источниками.

6. В целях реализации нормы пункта 5 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления о введении процедур финансового выравнивания для защиты слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления автором предлагается положения статей 60, 61 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о выравнивании уровня бюджетной обеспеченности дополнить возможностью предоставления муниципальным образованиям, в случае недостаточности их бюджетных доходов (где удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов ниже 20 %), межбюджетных кредитов на безвозмездной основе.

7. Анализ норм Бюджетного кодекса Российской Федерации в части муниципального финансового контроля выявил неопределенность в его понимании, для уточнения которой предложено внести в статью 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации абзац следующего содержания: «Муниципальный внутренний финансовый контроль - сфера деятельности, которая включает в себя контроль за исполнением бюджетов, использованием муниципальных средств».

**Теоретическая и практическая значимость** полученных результатов состоит в том, что сформулированные выводы развивают и дополняют положения, обеспечивающие решение проблемы повышения доходности бюджетов муниципальных образований, могут быть использованы при совершенствовании нормативно-правовых актов, регулирующих экономическую основу местного самоуправления.

Возможно применение рекомендаций по совершенствованию правоотношений, складывающихся в сфере разграничения доходных полномочий муниципальных образований. Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе при чтении курсов «Муниципальное право» в ГОУ ВПО «Марийский государственный университет».

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена и обсуждена на заседании кафедры конституционного и административного права Федерального бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Марийский государственный университет». Основные положения диссертационного исследования докладывались на научных конференциях по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2006, 2008, 2009, 2010 годы, научно-практической конференции «О взаимодействии общественных институтов с представительными органами местного самоуправления», нашли свое отражение в 10 публикациях.

Теоретические положения и выводы, разработанные автором, использованы при чтении лекций и проведении семинарских занятий по муниципальному праву на юридическом факультете Марийского государственного университета.

**Структура и объем исследования** определяются целями и задачами исследования. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, состоящих из семи параграфов, заключения и списка использованных источников.

## СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

**Во введении** автором обосновывается выбор и актуальность темы исследования, затрагивается вопрос о степени научной разработанности темы диссертации, определяются цели и задачи исследования, объект и предмет, сформулированы методологические и теоретические основы, изложены положения, выносимые на защиту, отмечается научная новизна и практическая значимость.

**Глава 1 «Историко-правовые аспекты финансового обеспечения органов местного самоуправления в России и за рубежом»** посвящена изучению и анализу становления в России местного самоуправления в целом, и вопросов правовой регламентации его экономического обеспечения, в частности, в формах, отвечающих демократическим принципам, изучению зарубежного опыта правового регулирования осуществления муниципальной финансовой деятельности.

**В первом параграфе «Становление и развитие законодательства об экономических основах местного самоуправления в России»** рассматриваются особенности становления, развития и укрепления местного самоуправления. Местное самоуправление в России имеет давнюю историю, период его становления довольно продолжителен. Как указывали С.А. Авакьян<sup>24</sup>, А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин<sup>25</sup> и другие авторы, прообразом самоуправления в России можно считать организацию власти в древнерусских городах (Новгород, Псков и т.д.).

Со времен Ивана Грозного, уничтожившего Новгородскую и Псковскую республики, и вплоть до 1917 года в России господствовала жесткая система централизованного государственного управления, основанная на царской власти. Но и в этот период самоуправленческие тенденции в российской государственной системе то усиливались, то ослабевали.

На ранних исторических этапах Российского государства вопросы местных финансов трактовались по-разному. Так, в законодательстве о земском и городском самоуправлении дореволюционной России понятие «экономические основы» не использовалось. Встречаются такие понятия, как «земское, городское имущество», «земские капиталы» и «денежные сборы». Например, к ведению губернских и уездных земских учреждений, образованных для заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях, утвержденным указом Александра II 01 января 1864 года<sup>26</sup>, было отнесено, в том числе заведование имуществами, капиталами

<sup>24</sup> Муниципальное право России: учебник; отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Проспект, 2009. – С.110.

<sup>25</sup> Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: учебник / А.Н. Кокотов, А.С. Саломаткин. – М.: Юрист. 2005. – С.119

<sup>26</sup> ПСЗ-2. Т. XXXIX. № 40457 т. XLV. Отд. 1. № 48498.

и денежными сборами земства. К ведению местных органов в царской России было также отнесено устройство и содержание принадлежащих земству зданий, других сооружений и путей сообщения, содержавшихся на счет земства, участие, преимущественно в хозяйственном отношении и в пределах, определенных законом, в попечении о народном образовании, о народном здравии и о тюрьмах.

В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой подчиненности нижестоящих органов вышестоящим.

Интерес к идее местного самоуправления вернулся с началом перестройки, во второй половине 80-х годов XX века. Развитие малого предпринимательства и расширение местной инициативы в сфере экономики требовало адекватных преобразований в системе местной власти.

В апреле 1990 года был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». И, наконец, отправным этапом современного развития местного самоуправления стала Конституция Российской Федерации, которая, сохраняя за федеральной властью контроль за деятельностью муниципальных образований, гарантировала самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

**Во втором параграфе «Правовые основы финансового обеспечения местного самоуправления в зарубежных странах»** автором изучен зарубежный опыт правового регулирования осуществления муниципальной финансовой деятельности.

В данном параграфе анализируется опыт стран, представляющих собой разные модели организации местного самоуправления. Основы государственного устройства, закрепленные в основных правовых актах, предопределяют различные подходы к построению отношений между «центром» и муниципалитетами, а, соответственно, различные подходы к вопросам экономического обеспечения местного самоуправления.

Англосаксонская модель характерна для стран с развитой экономикой, и преимущественно с федеративным устройством. В странах данной модели организации местного самоуправления, таких, например, как Канаде, Австралии, Великобритании исключено прямое подчинение муниципальных органов органам вышестоящих уровней государственной власти.

В странах же континентальной модели местные органы являются инструментом реализации политического курса страны, поскольку сохранена главенствующая роль центра.

В странах континентального типа местного самоуправления финансовые полномочия представляют собой обязанности, реализация которых обеспечена правами. Подтверждением тому служит, например, наличие обязательных расходов. Так, во Франции в соответствии с Кодексом законов об общинах одним из таких обязательных расходов является обслуживание муниципального долга — финансовое полномочие.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Местные коллективы во Франции: расходы и бюджетная практика / Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. № 12 – М.: Юрид. литер., 1990. – С. 57.

В данных странах существуют законодательные положения, в соответствии с которыми в случае, если муниципальные образования не формируют доходы и не осуществляют расходы, органы государственной власти могут применять меры воздействия. Например, во Франции меры ответственности в отношении органов местного самоуправления включают в себя приостановление деятельности, а в случае, если указанная мера не является действенной, применяется такой вид ответственности, как роспуск органа, отрешение от должности.

В Германии общие принципы организации системы местного самоуправления относятся к совместному ведению федерации и земель. К примеру, Положение об общинах Земли Баден-Вюртемберг также предусматривает законодательное установление в ряду предметов ведения местного самоуправления обязательных полномочий (градостроительное планирование, снабжение питьевой водой, содержание зданий общеобразовательных школ и т. д.).<sup>28</sup>

Рассмотренный в параграфе характер финансовых полномочий муниципальных образований за рубежом позволил сделать вывод о том, что деятельность муниципальных образований по формированию доходов и осуществлению расходов (финансирование реализации вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий) оформляется нормативным правовым актом, принимаемым представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно, — решением о бюджете. В составе финансовых полномочий выделяются налоговые полномочия, которые, по общему правилу, являются обязанностями по взиманию местных налогов. Муниципальные образования наделяются правами в отношении отдельных элементов налогообложения — ставка в пределах, установленных законодательством, налоговые льготы и др. Остальные способы формирования доходов должны осуществляться постольку, поскольку необходимо наполнять местный бюджет доходами в виде денежных средств. Исходя из характера самоуправленческих отношений, выбор указанной политики остается исключительным правом самих муниципальных образований.

Проведенный анализ зарубежного опыта организации местного самоуправления и правовых основ финансового обеспечения местных бюджетов показал, что бюджетная политика органов местного самоуправления формируется на относительной финансовой автономии и государственном бюджетном регулировании, модель которой принята в России.

**Глава 2 «Правовое регулирование финансовой составляющей местного самоуправления на современном этапе»** посвящена вопросам составления, исполнения местных бюджетов, анализу проблем формирования доходной и расходной частей местных бюджетов, отдельным проблемам межбюджетных отношений.

---

<sup>28</sup> Местное самоуправление в Германии (на примере Положения об общинах Земли Баден-Вюртемберг). — М.: Профи, 1996. — С. 220.

**В первом параграфе «Правомочия органов местного самоуправления в бюджетном процессе»** рассматривается деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

В Российской Федерации насчитывается более 25 тысяч муниципальных образований<sup>29</sup>. Каждый муниципалитет обладает своим бюджетом, необходимым для реализации полномочий органов местного самоуправления. Вне зависимости от того, о каком уровне бюджетной системы идет речь, вопрос о законности и обоснованности всех действий в рамках реализации бюджетного процесса имеет центральное значение, что особенно важно, когда речь идет об органах местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия в таких важных сферах, как жилищно-коммунальное хозяйство, муниципальная система здравоохранения и т.д.

Для осуществления бюджетного процесса, органы местного самоуправления должны обладать определенными бюджетными полномочиями.

В настоящее время, в систему органов, обладающих бюджетными полномочиями по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению местного бюджета, осуществлению контроля за его исполнением, утверждению отчета об исполнении бюджета, входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, администрация муниципального образования, контрольный орган и иные органы, должностные лица, на которые федеральным и региональными законодательствами, муниципальными правовыми актами возложены бюджетные полномочия.

Бюджетные полномочия органов местного самоуправления, также были закреплены в статье 5 Федерального закона от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», где было установлено, что формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. На органы государственной власти данная норма также возлагала обеспечение определенных гарантий. Данным законом было установлено, что формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. От правильного и четкого руководства государственными минимальными социальными стандартами при

<sup>29</sup> Из выступления заместителя Председателя Правительства РФ Д.Н. Козака. См.: Стенограмма семинара-совещания Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления, руководителей профильных комитетов (комиссий), законодательных (представительных) органов государственной власти РФ на тему: «О практике применения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», 10 октября 2008 г. // URL: <http://duma.gov.ru/localcom/>

формировании местного бюджета, а именно, его расходной части, зависит реальность бюджетных назначений<sup>30</sup>.

Говоря об осуществлении бюджетного процесса муниципальными образованиями, в параграфе отмечается, что законодатель уделяет много внимания определению правовых основ данной процессуальной деятельности органов местного самоуправления. Вместе с тем, по мнению автора, одной из важных проблем бюджетного процесса на местном уровне является то, что действующее законодательство не содержит эффективного механизма реализации модели финансового контроля на муниципальном уровне. Отсутствие механизмов ответственности и процессуального порядка взаимодействия различных контролирующих органов, четких оснований проведения контрольных действий и их последствий приводит к безответственности органов местного самоуправления, прежде всего перед населением, а затем и перед государством.

**Во втором параграфе «Местный бюджет: анализ правовых проблем формирования доходной и расходной части»** обосновывается, что, финансовая составляющая является основным звеном в сфере экономического обеспечения местного самоуправления. В связи с чем, от четкого правового регулирования финансовой основы как важного элемента организации местного самоуправления, развития положений Конституции Российской Федерации и Хартии местного самоуправления об обеспечении самостоятельности и наличии достаточных финансовых средств для осуществления муниципальными образованиями своих полномочий, зависит эффективное и рациональное местное самоуправление.

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя жизнеспособность местного самоуправления, определяет экономические условия его функционирования. Это находит свое выражение в праве органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы (ст. 132). Однако, гарантированная Конституцией Российской Федерации самостоятельность муниципальных образований при малом удельном весе собственных налогов существенно ограничена. Подтверждением данного утверждения является, например, то, что пределы изменения налоговых ставок и широкий перечень налоговых льгот установлены федеральным законодательством. Кроме того, методы оценки налоговой базы страдают существенными недостатками, корректировать которые на местном уровне не представляется возможным.

Финансовый механизм, предлагаемый в рамках реформы местного самоуправления с самого начала, не мог обеспечить существенного уровня собственных доходов основной массе муниципалитетов. Например, вместо 23 наименований местных налогов и сборов Налоговый кодекс Российской Федерации определил закрытый список из пяти налогов и сборов (земельный

---

<sup>30</sup> Арзуманова, Л.Л. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2009. – С. 113.



налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы). В конечном итоге количество местных налогов сократилось до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц), доля которых в общем объеме доходов местных бюджетов Российской Федерации незначительна

Основным бюджетообразующим налогом является налог на доходы физических лиц. При этом, поскольку основная часть экономически активного населения сосредоточена в городских округах, то наибольший удельный вес НДФЛ приходится на бюджеты городских округов<sup>31</sup>.

Для обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления явно недостаточно просто провозгласить принципы наличия собственных источников доходов. Необходимо установить конкретный перечень величин и источников собственных доходов местных бюджетов, которые смогли бы обеспечить, по крайней мере, минимальные социальные потребности населения муниципальных образований.

Законодательными актами органов государственной власти в мировой практике принято за местными бюджетами закреплять налоги, не зависящие от экономической конъюнктуры, на базу которых местное самоуправление может повлиять, платежи по которым не выходят за пределы территории и непосредственно связаны с уровнем жизни проживающих на территории плательщиков, с недвижимой базой.

Правовое нормирование бюджетных доходов в Российской Федерации осуществляется путем закрепления за нижестоящими бюджетами долей доходных источников, перечислений из вышестоящих бюджетов межбюджетных трансфертов. Однако в этих условиях продолжает усиливаться централизация федеральной власти, снижается гарантирования Конституцией Российской Федерации самостоятельность местного самоуправления. В свою очередь, в еще большей степени усиливается зависимость местного самоуправления от властей регионального уровня.

**В третьем параграфе «Правовые механизмы организации исполнения местных бюджетов органами Федерального казначейства»** анализируются как положительные, так и отрицательные моменты перехода на кассовое исполнение местных бюджетов органами Федерального казначейства.

Новеллой в российском законодательстве в части закрепления процессуальных форм исполнения бюджета стало указание в кодифицированном акте – статье 215 Бюджетного кодекса Российской Федерации на положение об установлении в Российской Федерации казначейской системы исполнения бюджетов. Исполнение бюджета - основной этап бюджетного процесса на местном уровне, в рамках которого решаются непосредственно вопросы жизнеобеспечения муниципальных образований, реализуются закрепленные нормами права цели, задачи, планы, программы.

---

<sup>31</sup> Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ за 2007–2009 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)

Задача перехода на казначейскую систему исполнения бюджета преследовала две цели: исполнение законодательства Российской Федерации и организация качественного и оперативного контроля использования средств местных бюджетов.

Закрепленный ранее нормами права механизм использования бюджетных ресурсов был слабо адаптирован к современным условиям, не мог обеспечить прозрачность бюджета, эффективный контроль за целевым и рациональным использованием бюджетных средств, характеризовался многоступенчатостью, низкой оперативностью и раздробленностью. Поэтому стала актуальной проблема внесения изменений в процесс исполнения бюджета, т.е. переход на казначейскую систему, основными преимуществами которой являются: усиление контроля за использованием бюджетных средств; отделение распорядителей бюджетных средств от их получателей; централизация потоков доходов и расходов; максимальное сокращение траектории движения финансовых ресурсов; оптимизация краткосрочного планирования, а в целом - повышение эффективности управления и использования бюджетных средств<sup>32</sup>.

Развитие казначейской системы исполнения местных бюджетов не является самоцелью, а является средством повышения эффективности регламентации процесса управления бюджетными средствами, бюджетными процессами.

**В параграфе четвертом «Межбюджетные отношения как правовые гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления»** освещены проблемы методологического обеспечения межбюджетных отношений, нормативного закрепления на федеральном уровне соответствующих понятий и их единого понимания теоретиками и практиками.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил новые принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе касающиеся экономической основы местного самоуправления. Однако, этих принципов было недостаточно для того, чтобы обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях реформы отношений федерации и муниципалитетов и местного самоуправления.

С правовой точки зрения местный бюджет является основным нормативным правовым актом муниципального образования, которым регулирующим вопросы образования и расходования денежных средств. Главное условие стабильного функционирования муниципальных образований - обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований.

Основные проблемы, которые появились у местных бюджетов – это снижение поступлений от налога на прибыль организаций, рост безработицы, влекущий за собой сокращение поступлений от налога на доходы физических

---

<sup>32</sup> Морозов, В.А. Казначейское исполнение бюджетов муниципальных образований: дис. ... канд. экон. наук / В.А. Морозов. – Волгоград, 2004. – 189 с.

лиц, являющегося основной составляющей и местных бюджетов. В этих условиях основная задача - найти действенные механизмы и рычаги повышения доходности местных бюджетов, создания научно-обоснованного финансового механизма балансирования местных бюджетов не только с помощью межбюджетных трансфертов, но и путём установления законодательно оформленных экономически выгодных для всех уровней власти доходных и расходных полномочий и ответственности субъектов Федерации перед муниципальными образованиями.

Особое внимание федеральное законодательство уделяет вопросу правовой регламентации функционирования на уровне субъектов Российской Федерации специальных бюджетных фондов, осуществляющих межбюджетные отношения с муниципальными образованиями, таких как региональный фонд финансовой поддержки поселений, региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и фонд муниципального развития.

Взаимоотношения между органами власти всех уровней по вопросам оказания государственных услуг, а также решение задачи развития финансовой самостоятельности муниципалитетов предполагают политику, направленную на сокращение концентрации и перераспределения доходов. Правовые нормы о бюджетной обеспеченности муниципалитетов необходимо соотносить с объемом возложенных функций.

**Глава III «Пути и методы укрепления финансовой основы местного самоуправления»** посвящена вопросам преодоления возникших в практике применения Федерального закона от 06.20.1003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проблем, и создания условий для последующего инновационного развития муниципальных образований.

В решении финансовых проблем страны остались нерешенные вопросы, главный из которых - обеспеченность соответствующих органов власти финансовыми ресурсами для исполнения возложенных на них полномочий. При этом особую остроту данная проблема в последнее время приобретает в самом массовом звене российской бюджетной системы - местных бюджетах.

Справедливое распределение налогов и налоговых доходов по уровням бюджетной системы является также важнейшим условием обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов. Речь идет о том, что собственные налоговые источники должны преобладать в общем объеме доходов, по крайней мере, не менее чем в половине бюджетов муниципалитетов.

Принцип самостоятельности бюджетов характеризуется в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 31) восемью положениями. Вместе с тем, как показывает анализ, даже безусловное соблюдение данных положений не может гарантировать местным бюджетам действительную самостоятельность. В частности, одним из таких положений является право органов местного самоуправления устанавливать налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской

Федерации. Это положение действительно гарантирует определенную самостоятельность местных бюджетов, но в весьма ограниченных пределах, поскольку распространяет свое действие на нормы, зафиксированные в законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах. Налоговым кодексом Российской Федерации число местных налогов ограничено двумя - земельным и налогом на имущество физических лиц. Их доля в налоговых доходах местных бюджетов составляет менее 10%, а в общей сумме их доходов не достигает и 3%. Поэтому роль местных налогов в обеспечении подлинной самостоятельности бюджетов невелика.

В Российской Федерации должна быть создана система правовых средств (например, путем закрепления за местными бюджетами и некоторых других доходных источников), призванных существенно укрепить собственную финансовую базу местного самоуправления и обеспечить стабильное поступление налоговых доходов.

Можно согласиться с В.Г. Пансковым<sup>33</sup>, который считает, что в значительной мере нехватку средств в местных бюджетах в настоящее время можно объяснить общим состоянием бюджетной системы страны, вызванным недостатком налоговых и других поступлений, возросшими потребностями в расходах.

**В заключении** диссертационной работы отмечается, что четкое нормативное определение компетенции и закрепление за каждым муниципальным образованием достаточных финансовых источников для ее осуществления является важнейшим условием эффективности деятельности местного самоуправления. Также, в заключении изложены основные выводы и положения, сформулированные автором в процессе исследования.

Основные тезисы диссертации получили своё отражение в следующих опубликованных автором работах:

**Публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикации результатов исследований:**

1. Учаева Е.Н. О некоторых вопросах расходования средств местных бюджетов / Учаева Е.Н. // «Бизнес в законе». – 2009. – № 4. – С. 15–17.

2. Учаева Е.Н. Контроль в муниципальном бюджетном процессе / Учаева Е.Н. // «Черные дыры в Российском Законодательстве». – 2009. – № 4. – С. 32–33.

---

<sup>33</sup> Пансков, В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов / В.Г. Пансков // Финансы. – 2010. – № 6. – С. 8–14.

3. Учаева Е.Н. Полномочия субъектов муниципального бюджетного процесса: правовые аспекты / Учаева Е.Н. // «Пробелы в Российском законодательстве». – 2010. – № 3. – С. 38–41.

**В ИНЫХ ИЗДАНИЯХ:**

4. Учаева Е.Н. Законодательное регулирование экономической основы местного самоуправления в России / Учаева Е.Н. // Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2006 год // Актуальные проблемы юридических наук: Материалы научной конференции / Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2007. – С. 120–123.

5. Учаева Е.Н. Межбюджетные отношения: проблемы и пути их решения / Учаева Е.Н. // Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2008 год // Актуальные проблемы юридических наук: Материалы научной конференции / Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2009. – С. 120–124.

6. Учаева Е.Н. Вопросы полномочий контрольного органа в муниципальном бюджетном процессе / Учаева Е.Н. // Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2009 год // Актуальные проблемы юридических наук: Материалы научной конференции / Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2010. – С. 103–108.

7. Учаева Е.Н. Об участии представительного органа муниципального образования в бюджетных правоотношениях / Учаева Е.Н., Михеев Д.С. // Материалы научно-практической конференции «О взаимодействии общественных институтов с представительными органами местного самоуправления // Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2010. – С. 81–85.

8. Учаева Е.Н. Вопросы расходования бюджетных средств, исполнения бюджетных обязательств муниципальными образования / Учаева Е.Н. // Двенадцатые Вавиловские чтения. Национальные проекты России как фактор ее безопасности в глобальном мире: научная экспертиза на самоорганизацию и адекватность. Материалы постоянно действующей Всероссийской междисциплинарной научной конференции с международным участием // Мар. гос. тех. ун-т. – Йошкар-Ола, 2009. Ч. 1. – С. 241–243.

9. Учаева Е.Н. Опыт зарубежных стран формирования доходов местных бюджетов / Учаева Е.Н. // Сб. материалов научной конференции по итогам НИР профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов за 2010 год // Актуальные проблемы юридических наук: Материалы научной конференции / Мар. гос. ун-т. – Йошкар-Ола, 2011. – С. 146–153.

10. Учаева Е.Н. Правовые аспекты отдельных инструментов бюджетного регулирования / Учаева Е.Н. // Марийский юридический вестник. – Йошкар-Ола: Мар.гос университет, 2011. – С. 125–127.